

Федерализм: история и современность (российский опыт)

Россия исторически создавалась и развивалась как сильное централизованное государство. Более того, российское государство не смогло бы выжить и стать мировой державой без верховенства центральной власти. Российская империя была унитарным государством, хотя имела в своем составе ряд самоуправлявшихся территорий. В ходе революции 1917 г. и гражданской войны федералистские идеи позволили большевикам «собрать» земли и народы и воссоздать российскую государственность. Элементы конфедерализма, федерализма и унитаризма в государственном устройстве Советского Союза сосуществовали до последнего времени. Советский федерализм на деле являлся фикцией. Сталин достаточно быстро сумел возродить унитаристскую традицию. Назначаемых царем губернаторов сменили «рекомендуемые» ЦК партии первые секретари. Конечно, на всем протяжении существования СССР доминировал унитаризм, но он был силен до тех пор, пока сохранялась власть Коммунистической партии. С ее ослаблением (вторая половина 1980-х гг.) оживились конфедеративные и федеративные настроения. Распад СССР поставил Россию перед выбором пути сохранения территориальной целостности и государственности в стране.

Федерализация спасла Россию. Единое государство сохранилось, пусть и в несколько лоскутном виде.

Важнейшей особенностью российской постсоветской истории стало то, что традиционно сильная центральная власть всё больше «перетекает» на более низкие уровни управления. Число участников политического процесса при этом растёт. Указанные моменты объективно проявились на фоне упадка государственных ценностей и деградации созидательной политической воли центра.

Как отметил директор Института Кеннана Блэр Рубл, «Москва, оставаясь психологическим якорем для жителей всей страны, будет, скорее, напоминать Рим, нежели Париж - национальную столицу как символ национального единства для регионов, стремящихся к самоопределению в соответствии с местными экономическими и политическими связями» (1).

Профессор политологии Калифорнийского технологического института Питер К. Ордешук (Peter C. Ordeshook), оценивая нынешнюю

социально-политическую ситуацию в нашей стране, также отмечает: «После распада Советского Союза Россия оказалась государством, полностью незнакомым с принципами демократического федерализма; и даже сейчас, несмотря на то, что в конституции утверждается обратное, Кремль предпочитает относиться к своим регионам, как к простым административным подразделениям, или, например, в случае с этническими республиками, как к образованиям, к которым должны применяться старые империалистические подходы и методы» (2).

В условиях системного кризиса процессы региональной дифференциации привели к тому, что существенно обострились межрегиональные противоречия. В частности, можно отметить стремление стать экономически самодостаточными тех регионов, которые вывозят энергоресурсы, сырье и продовольствие. Усиливается социокультурный разрыв между регионами, особенно между наиболее податливыми к «западной модернизации» (Москва, Санкт-Петербург, Нижний Новгород, приморские «регионы-мосты» во внешний мир), и регионами, где доминирует «русский традиционализм», то есть приверженность к сохранению существующей федерации в ее нынешнем виде.

Активизация регионализма в посткоммунистической России (если отойти от драматических обстоятельств развала СССР и неуправляемого системного кризиса в обществе) обусловлена также объективным процессом глобальной регионализации в мире. Прежде всего это результат действия сопутствующих созданию рыночной экономики тенденций к децентрализации управления. Здесь должно присутствовать понимание того, что многие виды государственной деятельности должны быть децентрализованы. Усиление региональной власти по отношению к центральной представляет собой феномен, обусловленный революцией в информационных технологиях, структуре капитализма и методах ведения бизнеса.

По мнению представителей власти некоторых субъектов федерации (например, Татарстана) центр мешает регионам. В чем именно? Мешает политическая нестабильность в стране. Из-за этого регионы много теряют. Это отпугивает многих зарубежных инвесторов. А Москва тем временем держит в своих руках до 85 процентов кредитных ресурсов и не дает возможности эффективно развиваться провинции. И хотя сегодня нет тоталитаризма, сохраняется финансовая империя Москвы. Разного рода инициативы центра также мешают регионам. Только они разрабатывают свой вариант экономического развития, например, «шоковую терапию».

Исследуя взаимоотношения центра и регионов в рамках России, можно с полной уверенностью говорить, что существует некий ре-

гиональный синдром, протекающий по схеме: «мы» - «они», «кто - кого». В качестве противоположных полюсов здесь выступают именно центр и регионы. Понятие «мы», «наше», будь то критерий региональной или групповой идентификации элиты, выступает здесь в качестве главного.

При всей разнице позиций региональных элит, многих из них объединяет устойчивое антимосковское начало. Именно оно составляет смысл и определяет идеологическую консолидацию региональных элитных групп.

В условиях современной России федерализм приобретает зачастую причудливые и извращенные формы. Субъектам федерации никак не удастся найти общий язык с федеральным центром по многим жизненно важным вопросам. В этой связи хотелось бы выделить по меньшей мере три отклонения от идеального федерализма, которые имеют место в России.

Во-первых, настоящий процесс строительства федеративных отношений в России во многом является результатом торга федеральных и региональных элит, который часто идет даже в нарушение Конституции и действующего законодательства.

Во-вторых, реальный федерализм предполагает не только создание соответствующей нормативно-правовой базы государственного строительства, но обязательно и укрепления основ единого рыночного экономического пространства.

В-третьих, построение отношений федерального центра с регионами на принципах заключения различных соглашений, договоров с каждым из субъектов в отдельности способствует нарастанию ассиметрии Федерации, возникновению новых проблем и противоречий. К конституционно закреплённой ассиметрии и противоречиям по линии республика-область (край) добавляется другая: экономически развитый регион - депрессивный регион.

Как отмечают В. Комаровский и Л. Тимофеева «Отсутствие у федерального центра четкой концепции модели федеративного государства... делает отношения между центром и субъектами федерации перманентно скандальными» (3).

Среди причин разладов чаще всего фигурируют следующие: кадровые назначения; разграничение полномочий между субъектами Российской Федерации и органами федеральной власти; размеры трансфертов и своевременность выплаты дотаций из бюджета; вопросы приватизации и банкротства местных предприятий и многие другие.

Абсолютное большинство конфликтов напрямую связано с экономикой. А это еще раз подтверждает, что без разрешения этих

проблем, затрагивающих экономические основы федерализма, создание прочного федеративного государства невозможно.

В существующей модели экономических взаимоотношений центр - субъект федерации региональную элиту не устраивает прежде всего тот факт, что центр пытается навязать некую единую модель реформирования экономики, которая не учитывает региональных особенностей, вместо того, чтобы создать действительно единые, равноправные для всех «правила игры» на рынке. Вторым упреком в адрес федерального центра состоит в том, что он не может наладить нормальной хозяйственной жизни в стране и в то же время боится дать больше экономической самостоятельности субъектам федерации, при этом пытаясь свалить на них все тяготы решения социальных вопросов.

Озабоченность вызывает не только (и не столько) высокий уровень конфликтности отношений федеральный центр - регион, сколько попытки урегулировать их при отсутствии четких правовых механизмов (за редким исключением) или «силовыми» экономическими методами, или на уровне личных договоренностей.

Примечательно, что пытаясь оказать давление на федеральные органы власти в этих конфликтах, администрации субъектов Федерации временно приостанавливают перечисление налогов в федеральный бюджет, либо приостанавливают перечисление взносов в федеральные внебюджетные фонды. Подобную практику взаимоотношений вполне уместно характеризовать как взаимный шантаж и явное отклонение от идеалов подлинного федерализма.

Как известно, в федеративных государствах конфликты между центральной властью и региональными властями - явление распространенное. Отличие России заключается не в их количестве или остроте, а в предмете спора (в США, например, эти конфликты касаются в основном проблемы прав человека), а также в отсутствии четких механизмов разрешения противоречий.

В связи с этим и рядом других обстоятельств довольно часто выдвигается утверждение, что экономические конфликты ведут к политической автаркии и в конечном счете распаду единого государства.

Основания для таких пессимистических прогнозов есть. С федеральным центром конфликтуют, как правило, твердо стоящие на ногах субъекты, экономически более развитые. Чаще всего конфликтуют с центром Москва, другие субъекты Федерации, имеющие наиболее благоприятные предпосылки преодоления экономического кризиса и выхода на устойчивую траекторию развития типа Башкортостана, Самарской, Свердловской областей и т.п., или сы-

рьевые регионы типа Республики Саха (Якутия), Тюменской области и т.д. Довольно часто конфликты разрешаются в их пользу.

В странах классического федерализма, таких как США, он произрастал снизу для охраны личных свобод от засилья государства, в Швейцарии – для охраны свобод местных общин. Процессы регионализации в нашей стране в значительной мере были вызваны распадом СССР. В России происходит насаждение федерализма сверху, от Центра. Политическая реформа, включающая разгосударствление, становление гражданского общества и его демократических институтов, процессы децентрализации государства, идут у нас сверху, из Москвы, как правило, при молчаливом согласии снизу, не встречая активной поддержки населения.

-
1. Rokkan Stein, Urwin Derek W. Introduction: Centres and Peripheries in Western Europe // The Politics of territorial Identity. Studies in European Regionalism. - Edited by Stein Rokkan & Derek W. Urwin, 1982, SAGE publications, London, Beverly Hills, New Delhi. - P. 1.
 2. Peter C. Ordeshook Russia's Party System: Is Russian Federalism Viable? // Post-Soviet Affairs, 1996, 12, 3. - P. 195-217.
 3. Комаровский В., Тимофеева Л. Торг между центром и регионами идет. Но уместен ли он? (взаимоотношения между центром и регионами). Власть 1998, N8-9